

社会福祉協議会の展開と地域福祉

忠 岡 一 也

キーワード：社会福祉協議会（社協）、地域福祉、
コミュニティ・オーガニゼーション

はじめに

第1節 社会福祉協議会設立の経緯と住民主体の原則

第2節 社会福祉協議会の法制化と活動指針

第3節 地域福祉の理念と社会福祉協議会の課題

おわりに

はじめに

社会福祉協議会（社協）が結成されて60年が経過した。その長い歴史のなかで、2000年には、戦後の日本の社会福祉の枠組みを形作ってきた社会福祉事業法が社会福祉法へと改称・改正され、この改革のなかで市区町村社会福祉協議会（市区町村社協）は社協組織の基礎単位として位置づけられるとともに、社協の役割が「地域福祉の推進」にあることが明記され、その社会的位置づけがより強固なものとなった。

市区町村社協は地域福祉の推進役や多様な福祉ニーズへの取り組みを期待され、地域福祉活動計画や発展・強化計画の策定を通じて運営・経営改革を進めるべく新たな市区町村社協像を唱えてきたのであるが、活動実態が多様

であるがゆえに専門性が拡散し、社協はその存在意義を問われて久しい。また、自治体財政の悪化による補助金削減から厳しい運営・経営状況におかれつつあり、「地域福祉の推進」を目標とするという社協のミッションや役割とは裏腹に、その活動だけでは運営・経営が難しくなっている。

こうしたなか、2008年度末に厚生労働省より公表された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」では、市区町村社協が、介護保険事業や自治体からの受託事業の割合が高くなっていることに触れ、「新しい地域福祉」の推進に役立つ組織として改めて地域福祉活動支援への取り組みを強化すべきであることが指摘されている。また各地域の政治改革、行政改革の波の中で社協の存在意義が厳しく問い直されようとしている。本稿は、そのような問い直しが進行している今、社協の設立以来の歴史的展開や、法制化の過程で示された活動指針等、現在まで検討が続けられ精練されてきた理念を整理することによって、地域福祉における社協の課題を再確認することを目指したい。

まず第1節では、戦後日本での社協設立の経緯を先行研究および地域福祉関連文献等によって整理し、それを通じて1960年代初めに提示されるに至った「住民主体の原則」を再確認したい。「住民主体の原則」こそ、地域福祉における社協の活動の根本原則となるべきものだからである。

次に第2節では、60年代および70年代の歴史的展開を経て、80年代に生じた社協の法制化の動きを整理し、そのような法律を前提に取りまとめられた社協の活動指針の中に、地域福祉新時代における社協の課題を見出したい。

最後に第3節では、社協が推進していくべき地域福祉の理念について、先行研究を整理することによって検討し、そのような理念から導出される社協の課題を明らかにしミッションの確認を行うとともに、そのミッション遂行のために必要な専門性や組織のガバナンスにかかわる課題についても、筆者の今後の研究の発展に向けて予備的考察を加えたい。

第1節 社会福祉協議会設立の経緯と住民主体の原則

社協設立の主な要因は、1949年11月に連合国軍総司令部（GHQ）から示された「6項目提案」であったとされるが、併せて、戦後の混乱とGHQの公私分離の原則によって活動が弱体化していた3団体（日本社会事業協会¹⁾、全日本民生委員連盟²⁾、同胞援護会³⁾）に対する厚生省からの統合の指導、「社会事業組織研究委員会の答申」（1949年）、「参議院厚生委員会の勧告」（1949年）、共同募金白書の発表（1950年）、「社会福祉協議会の組織基本要綱」の策定（1950年）など、さまざまな論議、提案、指導も社協設立の要因となった。この間の事情を山口（2000）に依拠しながら詳しく見てみよう。

1945年の敗戦にともなう混乱のなか国民生活の困窮は未曾有のものであった。当時の社会事業は、増大する生活困窮者（800万人に及ぶ戦災者、引揚者、遺族など）に対する援護活動を当面の課題として、GHQの指示による一連の救済政策がとられた。厚生省社会局は、GHQの覚書「救済並に福祉計画の件」（同年12月）を受け、生活困窮者に対し生活関連物資の補給など生活援護を応急的に行うことを内容とする「生活困窮者緊急生活援護要綱」を策定し、閣議決定（同年12月）されたが、この「要綱」は、伝統的救貧制度に固執しており、実施責任の民間への転嫁や、自助・相互扶助の強調がみられるものであるという批判を受けたため、政府はそれまでの救済制度を改正し、総合的な救済制度の確立を目的とした厚生省「救済福祉二関スル件」（1945年12

1) 日本社会事業協会は1947年発足、中央慈善協会が前身であり、社会事業団体・施設経営者が主な会員であった（山口、2000：12頁）。

2) 全日本民生委員連盟は1932年、全日本方面委員聯盟として発足し、1946年11月6日、方面委員は民生委員と改称されたことにより、全日本方面委員聯盟を改組し全日本民生委員連盟（全民連）が発足した（全国民生委員児童委員連合会ホームページ）。

3) 同胞援護会は1946年、主に戦災者や引揚者の援護事業を行っていた恩賜財団戦災援護会と、主に戦没軍人の遺族や傷病軍人及びその家族の援護事業を行っていた恩賜財団軍人援護会とが合併し、両団体の事業の継承団体として、恩賜財団同胞援護会が設立された（社会福祉法人恩賜財団東京都同胞援護会ホームページ）。

月)をGHQに提出した。これに対し、GHQは、いわゆる指令775号「救済福祉計画に関する覚書」(「社会救済に関する覚書」1946年2月)を回答として示し、「生活困窮者に対し政府が責任を取るべきであるという原則は、責任を私的機関又は個人に対し委任転嫁することを禁ずる」として、その後の社会福祉政策の基礎となる救済福祉における国家責任、公私責任の完全分離、無差別平等などの原則を明らかにした。

GHQの民主化政策や公私分離政策のもとで制定された日本国憲法(1946年11月制定、翌年5月施行)は、基本的人権を保障し、平和な民主的社会をめざし、また、「慈善博愛事業に対する公の財産支出又は使用(利用)の制限」(第89条)を規定し、民間社会事業が国家責任の代替的役割を果たすことを禁止した。このようななかで、戦後社会事業の重要な課題の1つは戦前の慈善的社会事業を民主化するとともに、基本的人権を守るために国家責任を確立することになり、占領政策のもとで、民間社会事業組織の再編が行われることになった。つまり、1949年にGHQの6項目提案により強い指示を受けたほか、厚生省による3団体統合の指導など、さまざまな論議、提案、指導がなされた(山口、2000:10-11頁)。1950年には社会福祉協議会準備中央会議において、社協の組織化を進めるにあたっての「社会福祉協議会の基本要綱及び構想」が策定された。内容としては、①社協組織の基本要領(目的、組織機構、事業推進上の留意点など)、②中央・都道府県・郡(および大都市)・市区町村各段階の社協の構想からなっているのであるが、永田は、「社協の目的をある程度限定していることがこの要綱の特徴であり、その後の社協の性格を規制するものになる」(永田、1995:254頁)としている。

このような経過を経て、1951年、GHQおよび厚生省の指導により、中央社会福祉協議会が設立された。これが後に全国社会福祉協議会(全社協)となるのである。そして同年12月をもって沖縄を除く各都道府県社会福祉協議会(都道府県社協)は、その結成を完了し、同時に異例の早さで郡市町村の社協の組織化がすすめられ、その後、社会福祉事業法の成立とともに、全社協お

よび都道府県社協が法定組織として承認された。このように社協は、いずれもその設立において「公の深い関与によって生まれた組織」（塚口、2010：6頁）であるといえる。

また、社協はイギリスやアメリカと同様に慈善組織協会（COS=Charity Organization Society）の運動に起源を辿ることができ、その源流は1903（明治36）年の中央慈善協会（日本社会事業協会の前身）の結成に始まる。それは慈善救済に関する団体相互の連絡、調査活動、機関誌発行、講習会の開催などを主な事業とし、社会事業の専門性を高め慈善組織化に貢献した。その活動のなかから生まれた社協の組織化理論は、アメリカのコミュニティ・オーガニゼーション論の影響がかなり強いものであった（山口2000：4頁）。

しかし、コミュニティ・オーガニゼーションの組織化理論を拠りどころとしながらも、設立当時の地域組織化活動は、貧困地域対策として隣保館活動や方面委員・民生委員活動などの一部の活動に限られ、戦前の社会事業を継承するかたちで、戦後の社会事業の組織化がすすめられた。その結果、コミュニティ・オーガニゼーションが、民主主義と住民の自主的参加をその前提としているにもかかわらず、実際に組織化がすすんだのは、住民の組織化というよりも、社会福祉施設・機関・団体などの社会福祉関係者の組織化であった。それは、社協の発足当時「社会事業団体・施設がその枠を超えて連携・共同して社会福祉活動を展開することに期待がおかれ、その主体的条件をつくり出す場として社協が位置づけられていたことにある」ためでもあったと考えられる（塚口、2010：6-7頁）。

その後、1952年、厚生省は「小地域社会福祉協議会組織の整備について」を発し、市区町村ごとの社協の組織化を促した。市区町村社協は、コミュニティ・オーガニゼーションの方法を用いて地域の福祉問題等の解決をめざす民間団体として誕生したと言えよう。また、1957年、全社協地域組織推進委員会において、市町村社協の活動のあり方と具体的推進方策を示した「市区町村社会福祉協議会当面の活動方針」が策定された。それは社協の目標を当

該地域における「福祉に欠ける状態の克服」であるとして、当時の地域福祉の考え方を明確に打ち出し、社協の役割は、「社協の組織基本要綱」における社会福祉施設・団体の単なる連絡調整だけでなく、さらに社協自身による在宅者に対する直接的な保護サービスの提供を行う社会資源の開発と施設の総合的運営であると規定し、低所得層を中心とする生活困窮者援護の問題に代表される狭義の社会問題に焦点が合わされていた（山口，2000：101頁）。また、永田は、この「当面の活動方針」のなかで「地域住民という言葉が随所にでてくるが、社協の基本文書でこの言葉がでてくるのは、これが最初であり、その後における社協の進路を示唆している」こと、および「社協の発展についても、地域福祉の発展についても、きわめて重要な地位を占めている」ことを指摘している（永田，1995：256頁）。

1960年代になると、社協の活動理念である「住民主体の原則」が現れてきた。山口によると、「1960年代は高度経済成長と地域開発政策による生活環境の破壊で地域問題が激化し、伝統的な地域社会の解体が進行した時期であり、当時の福祉問題は、低所得階層などの福祉対象者に集中し、中間層に波及するというかたちをとって発生し、そこから、全国各地で自然発生的に住民運動が生まれ、生活防衛や連帯の場としての地域社会が注目されるようになってきた」。この当時の社協は、「地域組織化活動の展開や福祉サービスの提供をする一方で、社会福祉政策のあり方に対する問題提起、ソーシャル・アクションに取り組み、住民運動との一体化をめざすという方向のなかで、新たな役割を見出そうとした」のである。また、「この時期のコミュニティ・オーガニゼーションは、保健福祉地区組織協議会（育成協）の活動の成果により地域住民の生活困難の解決を図ることを目的とした、地域社会の自主的な協働態勢や地域的連帯を基盤とするコミュニティづくりをすすめることを主機能とする専門技術であるという捉え方がされるようになった」（山口，2000：79頁）。当時の縦割り行政の中で、住民にとっては生死にかかわる状況の中で動き出した命がけの住民活動を、社協は住民とともに支える取り組みを展開

したのであった。

1960年8月、全社協主催により、山形県において都道府県社協組織指導職員研究協議会（山形会議）が開催された。山形会議では、「社協創立以降の10年にわたる活動を総括し、社協が『ともすれば役所の側に立って住民のニーズを十分に考慮に入れず、画一的な活動になっているところが多い』として行政依存の傾向が反省された。また、『社協は住民のニーズを基礎として、あくまでも自主的な民間団体として住民の立場にたって活動すること、そして、社協は地域社会の民主化をおしすすめる使命をもつこと』が必要であるとし、『住民の立場に立った自主的活動』を推進する必要性が確認された」（山口、2000：80頁）。

1962年4月、山形会議での議論を背景に全社協地域組織推進委員会は、それまでの社協活動の指針であった「社協の組織基本要綱」や「社協当面の活動方針」を見直し、「社会福祉協議会基本要項」（「社協基本要項」）を策定した。それは社協の発展に重要な転機をもたらしたものであり、その成果を永田は「①住民主体の原則がうちだされたこと、②社協機能を明らかにする努力によって、方法論としての地域組織化について、広い合意のうえに定義したこと、③社協組織強化の方針を明確にしたこと、④市区町村社協を基本的単位として位置づけたこと、⑤市区町村社協の組織構成、活動のあり方などの原則を明らかにしたこと、⑥問題別委員会を重視し、公私協力のすすめ方を明らかにし、運動的推進の方法を明らかにしたこと、⑦事務局や職員の役割、意義を明らかにし、社協の基盤整備の道を開いたこと」と整理している（永田、1995：257頁）。つまり、社協基本要項は、新しい社会経済状況に対応できなくなった社協組織を再編成し、新しい地域組織化活動を方向づけ、住民と行政の間にあって、住民の要求を政策化する役割をもつ運動体として生まれ変わらせようとするものであった。前述のとおり、社協の性格・目的・機能・組織などを明らかにするとともに「住民主体の原則」を打ち出したのであるが、この背景には、住民運動と連動した社協の地域での実践があった

ことをあげることができる。また、「社協基本要項」では、社協の性格は「一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織」と明記されたが、当時、この「住民主体の原則」が示されると、「本来、社会福祉とは憲法25条に基づく国の責任であり、それをなぜ住民が主体にならなければならないのか。これは国への挑戦であり、国の福祉政策を弱体化させることにならないか」といった非難を受けた。しかし、「住民主体の原則」は社協の原則となり、公害問題などにかかわる住民運動が相次ぐ中で、運動型社協という動きが広がったのである（ふくおか・社会福祉協議会コミュニティワーカー協会、2009：94頁）。その主要機能として「社協基本要綱」では「調査、集団討議、及び広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画を立て、その必要に応じて地域住民の共同促進、関係機関・団体・施設の組織活動を行うことを主たる機能とする」とされ、市区町村社協の直接サービス活動の実情を考慮し、「住民に対する直接サービスを行うことを原則として避けるべきである」としつつも、「必要ある場合は自らその計画を実施する」とされている。社協機能がこのように規定されたのは、山口が指摘しているように「社協の基本的機能が組織化活動にあるため」だからであろう。さらに、組織については、「住民主体の原則に基づき市区町村の地域を基本単位とし、都道府県及び全国の各段階に系統的に組織される」とし、市区町村社協の機能を効果的に推進するための組織構成、住民生活と直結するような小地域社協の設置、対策と参加を目的とした問題別の委員会の設置、地域福祉計画に基づく共同募金運動の促進、そして財源確保などについて規定している（山口、2000：90-1頁）。

以上のように「住民主体の原則」は、本来「①住民の福祉に欠ける状態を速やかに解明し、解決を図るために、住民が自己の生活課題を自主的・積極的に解決するように援助を行うこと、②そのために有機的・組織的な体制の

確立に努めること、③活動と体制は、緊密な公私の協力と専門家および住民の提携によって推進することを意味していた。言い換えれば、地域福祉は地域住民の生活向上を目的とするわけであるが、住民主体という視点から地域福祉をみると、住民自身が日常活動をとおして、生活を守り発展させることを意味し、地域の民主化、住民自治の確立がなされなければならない。そのための住民の活動・運動を育成するうえで大きな役割を果たすのが社協となるのである」(山口、2000：95頁)。

第2節 社会福祉協議会の法制化と活動指針

1970年代に自治体は、高度経済成長から低経済成長への移行により、深刻な財政危機を迎えることとなった。このような社会変動の中で、福祉問題が拡大し多様化し、住民の生活福祉要求は高まり住民運動へと発展していったのであるが、その改善の主要な課題として地域福祉が注目されることになった。これについて永田は、「地域福祉という用語を新しい内容をもつものとして提唱しはじめたのは、おそらく社協内部からのこととみられ、それは1960年代後半から社協の新たな進路を模索する動きのなかで、この用語が次第に浮上してきたものとみられる」(永田、1995：229頁)としている。この時期、政府からはコミュニティ構想が積極的に打ち出され、財政的な効率や新たな地域再編成を目的としてコミュニティ政策が展開されたのである。

また、この時期まで、社協の活動方針は「福祉課題を絶えず的確に把握し、その対策をたて、住民自らの努力で解決すべきものと地方自治体・国の施策として解決すべきものを明らかにし、その実現を図る活動、すなわち地域組織化活動を強化し、住民の課題に機敏に対応する運動体社協」をつくろうとするものであった(山口、2000：155頁)。つまり、社協の直接サービスについては、過渡的に取り組むもの以外、原則として行わないという立場であったが、新たな福祉ニーズに対応した社会福祉の転換が求められるなか、それまでの地域組織化活動から、より広い視野での公私役割分担ないし公私協働

や在宅福祉サービスの開発・運営が必要であると指摘されるようになったのである。

1973年、「市区町村社会福祉協議会活動強化要項」が策定された。これは「社協基本要項」の策定後10年余りを経て、社協活動推進上の問題が多発していた時期に、社協の基本的単位とされる市区町村社協活動の強化を目指して策定されたものである。1970年代後半から政策的にも在宅福祉サービスが注目されるようになり、全社協・在宅福祉サービスのあり方研究委員会（委員長：三浦文夫）において、福祉ニーズの高度化と多様化に対応するために施設福祉偏重の処遇体系を再構築するものとして、地域福祉や在宅福祉サービスを構想した「在宅福祉サービスの戦略」（1979年）が報告された。この研究報告は、在宅福祉サービス推進を行政および民間団体によってすすめていく必要性を訴えているものであり、社協組織としても積極的に取り組むことが活動方針とされた。さらに1982年には、新たな市区町村社協の方向を示す「社協基盤強化の指針―解説・社協モデル」が発表されたが、そこでは在宅福祉サービスの具体的な運営実施について解説が行われ、社協は民間の自主的な組織として在宅福祉サービスの推進と住民の福祉要求を組織化していく活動を展開していくことになったのである。

1983年の社会福祉事業法の一部改正により、戦後40年近くも経過してようやく市区町村社協は法制化された。また、社会経済状況の変動や厳しい財政抑制、国民の生活意識の変化、福祉問題の深刻化と拡大、そして、人口構造の高齢化がすすむなかで、特に1980年代後半ごろから、戦後に築き上げられてきた社会福祉制度やサービスとその方法のあり方が問われるとともに、本格的な地域福祉の時代を迎え、社協の位置づけが大きく変化してきたことから、全社協は社会福祉法（社会福祉事業法の改正）に先駆け、それまでの「社協基本要項」による実践を踏まえ、「住民主体の原則」の考え方を基本的に継承しつつ社協の新たな性格・機能・役割・組織と今後の社協の方向づけなどを示す活動指針として、「新・社協基本要項」（1992年）を策定した。それは、21

世紀の高齢社会に向けた社協の組織理念の明確化と活動体制の整備などを通して、地域における福祉の増進を図ることを目的として次の5つの原則を提示している。すなわち①住民ニーズ基本の原則、②住民福祉活動主体の原則、③民間性の原則、④公私協働の原則、⑤専門性の原則である（山口、2000：188頁）。また、「社協基本要項」が、社協の機能として原則的にコミュニティ・オーガニゼーションの内容を示し、社協の「憲法」と呼ばれたのに対して、「新・社協基本要項」は、市区町村社協のなすべき各事業についての具体的内容を示しており、「地域福祉新時代の社協戦略」というべきものであった。

その後、「新・社協基本要項」を具体化し、地域福祉確立のための社協発展・強化計画として「ふれあいネットワークプラン 21」（1993年）が策定され、このプランに基づいて、本格的な地域福祉時代における新しい社協のあり方が「『事業型社協推進事業』推進の指針」（1994年）、「『事業型社協推進事業』推進の指針〔改訂版〕」（1995年）によって示され、事業型社協が推進されるようになった。これは、1990年6月に社会福祉関係8法の改正によって社会福祉事業法に加えられた第74条4項の「社会福祉を目的とする事業の企画・実施」を具体化する市区町村社協の取り組みとして、本格的な地域福祉の時代における福祉サービス供給組織としての社協の位置づけを確立しようとするものであり、これまでの地域組織化を社協の基本機能とした協議体ないし運動体としての役割に加え、福祉サービス供給を基本機能とした事業体としての役割が加えられ、それらを統合化し、21世紀の地域福祉を総合的に推進する方向を示すものであった。しかし、このような事業型社協は、社協における福祉サービスの供給を強調することから、これまでの地域組織化を社協の基本機能とした「運動体」から、福祉サービス供給を基本機能とした「事業体」へ社協を転換したとして、しばしば批判されることになるが、事業型社協論は、その後の社協の組織と事業のあり方に大きな影響を与えるものとなった（和田・斎藤編、2009：53-4頁）。

1998年6月17日に中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会が「社

会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表し、社協が地域福祉の推進に向けて今後歩むべき方向性を具体的に示した。さらに、2000年の社会福祉法（社会福祉事業法の改正）により、第4条の「地域福祉の推進」において、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び、社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」として、地域福祉を推進することの重要性が法に明記され、これからの社会福祉の方向性が改めて示されたのである。

また、「地域福祉の推進」の実施においては、市町村社協が改めて「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」（第109条）であると法的に位置づけられ、同法において市町村社協の事業は、「1. 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施、2. 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助、3. 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成、4. 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業」と規定されるとともに、新たにサービス利用者を支援する権利擁護や苦情解決などの役割が規定された。ただし、ここに記述された事業以外をやってはならないという趣旨ではなく、あくまでも骨格が示されているというものである。

前述のとおり、2000年の社会福祉法（社会福祉事業法の改正）によって、社協は「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体」ということが明確にされたのであるが、地域福祉を担う組織として、設立当初からの実践を踏まえ、一層の役割を果たしていく必要があることから、その期待と役割に応えるかたちで、2003年、全社協において、「市区町村社協経営指針」（2005年改訂）が策定された。そのなかで今後の社協のあり方を示すと思われるのは次の3点である。

（1）市区町村社協の使命（ミッション）について

市区町村社協のミッションは、「地域福祉を推進する中核的な団体として、誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを推進すること」と明示されたのであるが、その理由として、社会福祉法では「個人の尊厳の保持」、「福祉サービス利用者の自立支援」、「個人の選択に基づく福祉」とともに、同法第4条の「地域福祉の推進」を社会福祉の基本理念としていることが考えられる。また、同法第4条では地域福祉の目的を「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営む」こと、「社会・経済・文化その他あらゆる分野の活動に参加できるようにすること」としており、差別や排除のない地域づくり、社会参加とノーマライゼーションに基づく福祉社会づくりを目指している。すなわち福祉を基盤にしたまちづくりをすすめていくことが地域福祉の推進の目的であるといえることから、その目的を具体化するため、市区町村社協のミッションを「地域福祉を推進する中核的な団体として、誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりを推進すること」としたのである。

(2) 経営理念について

- ①住民参加・協働による福祉社会の実現：地域住民，民生委員・児童委員，社会福祉施設，ボランティア及び市民活動団体や福祉サービスを提供する事業者など地域のあらゆる団体・組織の相互理解と協働によって市民参画型の福祉社会を実現すること。
- ②地域における利用者本位の福祉サービスの実現：地域において，誰もが地域社会の一員として尊厳をもった生活を継続できるための自立支援や利用者本位の福祉サービスを実現すること。
- ③地域に根ざした総合的な支援体制の実現：地域の福祉ニーズに対して，多様な公私の福祉サービスや福祉活動（インフォーマルなサービスや活動を含む）と保健，医療，教育，交通，住宅，就労などのあらゆる生活関連分野の活動が連携し，身近な地域で総合的かつ効果的に展開される支援体制を整備すること。

- ④地域の福祉ニーズに基づく先駆的な取り組みへのたゆみない挑戦：制度の谷間にある福祉課題や低所得者，社会的支援を要する人々への対応に重きをおき，常に事業展開を通じて地域の福祉課題をとらえ直し，地域住民やあらゆる団体・組織に働きかけ，新たな福祉サービスや活動プログラムの開発にたゆみなく挑戦すること。

(3) 組織運営の方針について

- ①地域に開かれた組織として，運営の透明性と中立性，公正さの確保を図るとともに，情報公開や説明責任を果たす。
- ②事業の展開にあたって，住民参加を徹底する。
- ③事業の効果測定やコスト把握などの事業評価を適切に行い，効果的で効率的な自律した経営を行う。
- ④全ての役職員は，高潔な倫理を保持し，法令を遵守する。

このように「社協は地域社会の福祉課題に立脚し，利用者の立場に立ったサービスや支援を，地域住民や関係者と協議して展開することによって，誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりの実現を目指している」（平野ほか編，2008：254－5頁）。

第3節 地域福祉の理念と社会福祉協議会の課題

第1節及び第2節において，社協の歴史的展開をたどり，その活動の原則や指針に地域福祉の推進が謳われていることを明らかにしたが，本節では地域福祉の理念を考察することによって，社協が推進していくべき地域福祉における社協の課題を導出することを試みよう。

近年，急速な地域社会の変化（少子高齢化，核家族化の進展）により，特に地域住民同士の関係が阻害され，伝統的な地域社会に存在した助け合い・相互扶助意識の弱体化や社会的つながりの希薄化が進むとともに，孤立や孤独，医療・介護・子育て等への不安や負担，悪質商法の被害等の地域住民の生活問題の増加が指摘されている。飯野は，このような地域社会に存在する

福祉問題に焦点を当てるのが地域福祉であるとし、現代の地域社会の特性に応じた、新たな住民同士の助け合い・相互扶助関係を基盤とした問題発見から日常的な見守り等を目指す新たな福祉コミュニティづくりが求められており、そこには「①常態化（ノーマライゼーション）、②統合化（インテグレーション）、③主体的参加（パーティシペーション）の3つの社会福祉理念と視点が据えられることになる」としている（飯野、2005：21-3頁）。

また、牧里は、地域福祉の理念を支えていると思われる思想的なエッセンスとして、①「住民参加」（住民主体の原則）の理念、②「ネットワーク」（組織化と連携）の理念、③「生活の共同化」（生活課題・生活問題の協働的解決、住民の連帯化）の理念を挙げたうえで、「理念としての地域福祉とは、ノーマライゼーションの理念や福祉コミュニティの思想が該当するであろう」としている（牧里ほか編、1995：3-5頁）。

このような地域福祉の理念について松端は、社会保障審議会福祉部会、大阪府地域福祉支援計画検討委員会、大阪市社会福祉審議会の指針や意見具申を整理することによって、さらに検討を進めている。まずそれらの指針や意見具申に提示された地域福祉の理念を整理しておこう（上野谷ほか編、2008：18頁）。

（1）地域福祉計画の策定に関する「指針」（社会保障審議会福祉部会）では、「地域福祉推進の理念」として、①住民参加の必要性、②共に生きる社会づくり、③男女共同参画、④福祉文化の創造に留意すること。また、「地域福祉推進の基本目標」として、①生活課題の達成への住民等の積極的参加、②利用者主体のサービスの実現、③サービスの総合化の確立、④生活関連分野との連携が示されている。

（2）「これからの地域福祉のあり方について」（大阪府地域福祉支援計画検討委員会）では、「これからの地域福祉の理念」として、①人権尊重、②地域福祉の主人公、③ノーマライゼーション社会の実現、④新しい「つながり」の構築、⑤新しい「公（パブリック）」の創造、⑥福祉文化の醸成

の6つが示されている。

- (3)「大阪市における今後の地域福祉のあり方について」(大阪市社会福祉審議会の意見具申)では、「これからの地域福祉の理念」として、①生活者の主体性をはぐくむ福祉、②「共生」、「共住」を可能とする福祉、③地域での生活の支援を進めるサービスの総合化と施策の連携化、④生活基盤となる福祉コミュニティの形成、⑤新たな公私パートナーシップの確立、⑥歴史と伝統によって培われた資源の社会的活用、⑦利用者本位のサービス提供と支援システムの7つが示されている。

以上に整理した地域福祉の理念として示される内容から、重要と思われる側面を松端は次のように取り出している。第1に、「共に生きる社会づくり」、「ノーマライゼーション」、「インクルージョン」、「共生・共住」、「男女共同参画」といった概念で示されているように、これからの社会全体のあり方を示しているという側面がある。地域福祉は当然ながら住民の具体的な生活の場(地域「発」)で実践されていく必要があり、地域福祉の理念には、住民同士の「つながり」を大切にし、互いに生活を支えあうことができるような地域・コミュニティづくりの方向が示されているのである。第2に、「サービスの総合化」、「ネットワーク化」、「利用者本位・利用者主体のサービス提供」、「社会資源(既存ストック)の有効活用」、「生活関連領域との連携・総合化」といった概念で示されるように、地域福祉の理念には、住民の地域生活という観点から既存の縦割り・分野別の制度・施策・サービスなどを横に切っていくような、サービス供給システム・仕組みの総合化・ネットワーク化を目指すといった側面があることを松端は指摘する。そして、第3に、そうした地域をつくっていく原動力として、「住民参加」・「住民自治」が位置づけられており、地域福祉の理念には、「福祉文化の創造」といった概念で示されるように、これからの文化をつくっていくという側面もあるとしている(上野谷ほか編, 2008: 19頁)。

このように、住民同士の「つながり」を大切にし、互いに生活を支えあう

ことができるようなコミュニティ（福祉コミュニティ）づくり，サービス供給システムの総合化，住民参加・住民自治と福祉文化の創造を目指すべきであると地域福祉の理念をとらえると，コミュニティ・オーガニゼーションを重視してきた社協との関連性が明確になってくるとともに，社協の担うべき機能として，第1節で見出した「住民主体の原則」のもとに地域住民の協働促進や関係機関・団体・施設との連絡・調整，社会資源の開発などの組織化活動こそが社協の取り組むべき地域福祉であると確認することができる。

それでは次に，以上で紹介した地域福祉の理念から導出される一層具体的で実践的な社協の経営理念と課題の検討を進めよう。まず，第2節で紹介した2003年に全社協によって策定された「市区町村社協経営指針」（2005年改訂）に示された経営理念と課題を再確認しておきたい。

市区町村社協のミッションとして，地域福祉を推進する中核的な団体として，「誰もが安心して暮らすことができる福祉のまちづくりを推進すること」が示され，このミッションを達成するために，次の4項目が経営理念として挙げられていた。①住民参加・協働による福祉社会の実現，②地域における利用者本位の福祉サービスの実現，③地域に根ざした総合的な支援体制の実現，④地域の福祉ニーズに基づく先駆的な取り組みへのたゆみない挑戦であり，こうした事業を展開するための組織運営の課題として，①地域に開かれた組織として，運営の透明性と中立性，公正さの確保を図るとともに，情報公開や説明責任を果たす，②事業の展開にあたって，住民参加を徹底する，③事業の効果測定やコスト把握などの事業評価を適切に行い，効果的で効率的な自律した経営を行う，④全ての役職員は，高潔な倫理を保持し，法令を遵守する，という運営の原則が提示されていた。そして，その原則を前提にした上で，地域社会の福祉課題に立脚し，利用者の立場に立ったサービスや支援を，地域住民や関係者と協議して展開することによって，「誰もが安心して暮らすことのできる福祉のまちづくりの実現」を目指す社協は，地域の実情に応じて法人運営部門，地域福祉活動推進部門，福祉サービス利用支援部

門、在宅福祉サービス部門の事業体制を確立し、その中でも地域福祉活動推進部門を中心に各部門に相応しい事業と財源、人材、施設・設備を確保しながら、各部門間の相互連携を図るべきであると、社協の組織運営の課題を「市区町村社協経営指針」は提示している。

次に、2008年度末に厚生労働省が公表した「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」では、以下のような4つの課題が指摘されている。

- ①市町村社協は、事務局長の6割強が行政職員や行政退職者である等、役職員の人材や事業展開において行政との関係が強く、行政との区別がつきにくい地域もあるなど、民間の立場で地域福祉を進める団体として住民に意識されるまでに至っていないという指摘がある。
- ②市町村社協の一般事業職員（事務局長、事務職員、地域福祉活動担当者等）のうち、社会福祉士資格保有者は7.3%であり、専門性の確保も課題である。
- ③市町村社協は、介護保険事業、自治体からの受託事業の割合が高くなっており、地域福祉活動支援の取組を強化する必要があるのではないかと、いう指摘もある。
- ④住民主体、住民参加という観点から社協をみると、地域で社会福祉事業を経営する者の過半数が参加することとされているなど、法律上は社会福祉事業者の団体という色彩が強く、住民は会費を支払ったり、役員として参画したりしているものの、事業の形成や実施に当たっての住民参加が必ずしも十分とはいえない状況にある、という問題があるとしている。

以上で整理してきた地域福祉の理念と、そこから導出される社協の課題に基づき、社協の組織運営の課題について、本稿以降の筆者の研究の発展に向けて予備的考察を行っておくことにしよう。

まず社協の経営組織について考えてみよう。経営組織とは、経営目的を達成するために、構成員たちが十分に意思疎通を図り、相互に影響しあいなが

ら役割を遂行していく協働の体系であり、そのためには①業務（仕事）の明確化を図り、②業務に伴う権限と責任を明確化し、③業務を分担しつつ、④業務相互間の諸関係を調整し、⑤意思疎通（コミュニケーション）を図りながら、⑥全体の調和を図っていくことが重要である。社会福祉を目的とする事業を経営する者と社会福祉に関する活動を行う者が参加する、公益性の高い非営利・民間の福祉団体である市区町村社協は、そのような経営組織としての一般的課題に対応した組織運営が当然ながら求められている。さらに、高度な経営組織であるためには、組織環境への適応の課題にも対応しなければならず、そのためには地域に開かれた組織として組織運営の透明性と中立性、公正さの確立を図るとともに、事業・財務等の情報公開や説明責任を果たしていくことが必要であり、そのためにも第三者による評価を積極的に受けなければならない。また、住民ニーズに基づき住民が主体的に関われるよう常にニーズの把握ができる仕組みづくりや、住民参加を重視した事業展開を行うとともに、経営について責任ある組織的な判断を可能とするために事業の効果測定や事業評価による既存事業の見直しと事務の効率化を図ることが必要である。

経営組織としての社協においては、その役職員はすべて、日頃から高い倫理意識をもって法令等を遵守するとともに、会費や補助金等の取り扱いや、事業における事故等に対するリスク管理体制を確立していかなければならないだろう。そして、「新しい地域福祉」の推進に役立つ組織へと社協が変革され、そのミッションを達成するためには、その構成員すべての意識改革が必要となるだろう。なお、ミッションの再検討にあたっては、現実に動けるものであることが重要となる。社協組織が現実に何をしようとしているのかに焦点を絞ったものでなければならず、その組織に関わる一人ひとりが、目標を達成するために、自分達が貢献すべきことは「これだ」と言えるようなものでなければならない。

こうして社協の組織変革を進めるためには今一度、現状をしっかりと認識

したうえで、その対応を考察する必要がある。社協が地域住民からの認知や信頼を得ていくためには、前述したように「市区町村社協経営指針」等がその道しるべとなるのではないかと考えるが、そのことを実践していくためには、まず、社協の職員が専門職（コミュニティ・ワーカー）としての認識や自覚をもち、基礎的な知識や技能等を着実に身につける必要があろう。

地域福祉新時代における社協運営・経営のあり方について、そのための「革新的な組織の変革や運営方法・戦略とは何か」を考察するならば、「社協組織のガバナンス」の改革（いかに開かれた組織になれるか）という一つの方向性が見えてくると思われる。忘れてはならないのは、「組織」とそこで働く「人」との関係においては「組織」が「人」をつくるだけでなく、「組織」をつくるのは「人」であるという根本的な事実である。「より良い組織にした」、「そうになりたい」と職員一人ひとりが自ら願うこと、そしてそのためにあらゆる努力を惜しまず取り組むこと、その意識改革があってこそ社協の組織変革が可能となり、その存在意義を明確にしていけるのではないだろうか。そして、社協の組織を環境に開きつつガバナンス化を図ることは、実はそれ自体がコミュニティワーク的であるともいえるのである。

最後に、今後の研究の発展に向けて、社協の運営・経営戦略のあり方について、基本的な策定プロセス⁴⁾を提示しておこう。

- ①社協の経営理念として「何のために事業を行うのか」という点を明らかにしなければならないが、そのうえで「社協のミッション」の確認を行う。
- ②経営のビジョン・目標の設定については、「社協らしさ」を活かしたものであり、その際、社協の職員が専門職（コミュニティ・ワーカー）として、自分たちのなりたい姿を具体的にイメージできるようなものにする。

4) ここでいう経営戦略策定のプロセスはおおむね、①経営理念の設定、②経営ビジョン・経営目標の設定、③環境の分析、④経営戦略の設定という順序で進められる（社会福祉士養成講座編集委員会編、2010：66頁）。

- ③経営のビジョン・目標の設定においては、社協の専門性を発揮し、地域住民の生活課題をはじめ、地域の課題などの把握等、環境（内外の）分析を行うが、日頃の業務を通じて、内部および外部の環境について、明確な問題意識をもてるようにする。
- ④経営理念の明確化から経営のビジョン・目標の設定を経て、経営戦略（成長戦略、競争戦略、撤退戦略または、全体戦略、事業戦略、機能戦略）策定を行うが、代表理事や事務局が独断的に決めるのではなく、戦略に基づいて行動する役職員すべてが加わり、徹底的に議論すること、また、戦略論⁵⁾を十分理解するとともに、論理的客観的な視点を重視することが不可欠である。
- ⑤以上のことを可能にするために、まず、前述のように職員の意識改革が必要であるが、そのための機能戦略として「人事考課」の導入と「専門職としての研修」（職場内外）の実施が必要である。また、その過程とともに「社協組織のガバナンス」の改革に、ともに取り組む「仲間づくり」（単なる仲良しグループではなく、専門職としてともに考えることができるフォーマルな職員間の関係づくり）が必要である。

おわりに

本稿は、各地域の政治改革、行政改革の波の中で社協の存在意義が厳しく問い直されようとしている今、社協の設立以来の歴史的展開や、法制化の過程で示された活動指針等、現在まで検討が続けられ精練されてきた理念を整理することによって、地域福祉における社協の課題を再確認することを目標

5) 経営戦略論の系譜は、外部環境を重視するか、内部環境を重視するかで、大きく分けて二つに分かれる。外部環境を重視する戦略とは、その環境に適合した位置に自らを置く戦略であり、「位置取り戦略」または「ポジションベース戦略」という。また、内部環境を重視する戦略とは、内部にある固有の能力やノウハウを重視する考え方であり、「資源ベース型戦略」である（社会福祉士養成講座編集委員会編、2010：71－3頁）。

とした。

まず第1節では、戦後日本での社協設立の経緯について、主に山口（2000）に依拠しつつ、GHQの指導の下、コミュニティ・オーガニゼーションの組織理論を拠りどころとして、従来の全国的規模をもつ団体を統合することによって社協が設立されたことを確認し、その活動理念として掲げる「住民主体の原則」が、本来、「住民の福祉に欠ける状態を速やかに解明し、解決を図るために、住民が自己の生活課題を自主的・積極的に解決するように援助を行うことであり、住民自身が日常活動をとおして、生活を守り発展させることを意味する」ということを再確認し、1960年代初めに提示されるに至った「住民主体の原則」を、社協の歴史的展開の中に明確に位置づけることができた。

次に第2節では、1960年代から1970年代における高度経済成長から低経済成長への移行による社会変動の中で、福祉問題が拡大し多様化し住民の生活福祉要求の高まりが住民運動へと発展していき、その改善の主要な課題として地域福祉が注目されるに至ったことを確認しつつ、新たな福祉ニーズに対応した社会福祉の転換が求められるなか、それまでの地域組織化活動から、より広い視野での公私役割分担ないし公私協働や在宅福祉サービスの開発・運営の必要性が指摘されるなど、社協の法制化とともに時代がもたらすさまざまなニーズ（社会経済状況の変動や厳しい財政抑制、国民の生活意識の変化、福祉問題の深刻化と拡大、人口構造の高齢化など）に敏感に対応するために活動指針が策定されてきたという活動指針明確化の過程を把握することができた。

最後に第3節では、社協が推進していくべき地域福祉の理念について、その重要と思われる側面としてのさまざまな概念を整理し、住民同士の「つながり」を大切にし、互いに生活を支えあうことができるようなコミュニティ（福祉コミュニティ）づくり、サービス供給システムの総合化、住民参加・住民自治と福祉文化の創造を目指すことが地域福祉の理念であると確認しつつ、

これまでに精練されてきたこれらの理念から導出される社協の組織論的な課題として「市区町村社協経営指針」（2005年改訂）を基に、明確に整理することができた。

今後の課題としては次のとおりである。第1に、本稿では、あまり考察でななかった、社協のミッション遂行のために必要な専門性や組織のガバナンスにかかわる課題（いかに開かれた組織になれるか）と、その解決に向けた具体的実践方法等について、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」を基に、今一度、現状をしっかりと認識したうえで、社協の存在意義を明確にするための研究を進めていきたい。

第2に、地域性を重視した調査研究として、筆者が勤務する泉大津市社協での取り組みを中心に、地域住民へのアンケート調査等や近隣社協の情報に基づいて比較、検証を行うことで、泉大津市社協の現状と課題等を明らかにし、第1の研究課題とも関連づけつつ組織論や専門性についての考察を深めていきたい。

参考文献一覧

- 飯野音一（2005）『地域福祉の原理と展開』一橋出版。
- 上野谷加代子・松端克文・山縣文治編（2008）『よくわかる地域福祉』ミネルヴァ書房。
- 社会福祉士養成講座編集委員会編（2010）『福祉サービスの組織と経営』中央法規出版。
- 塚口伍喜夫・岡部和夫・松澤賢治・明路咲子・川崎順子編（2010）『社協再生－社協の現状分析と新たな活路－』中央法規出版。
- 永田幹夫（1995）『改訂地域福祉論』全国社会福祉協議会。
- 平野隆之・宮城孝・山口稔編（2008）『コミュニティとソーシャルワーク：地域福祉論』有斐閣。
- ふくおか・社協コミュニティワーカー協会（2009）『「住民主体」のまちづくりを現地（山形）で学ぶ研修会報告書』。
- 牧里毎治・野口定久・河合克義編（1995）『地域福祉』有斐閣。
- 山口稔（2000）『社協理論の形成と発展』八千代出版。
- 和田敏明・齊藤貞夫編（2009）『概説社協』全国社会福祉協議会。

Developments of the Social Welfare Council and Community Welfare in Post-War Japan

Kazuya TADAOKA

The Council of Social Welfare was established in Japan after the Second World War. Since then, municipal councils of social welfare have been institutionalized nationwide. Currently, however, such social welfare councils are being evaluated for their social roles and effectiveness for the community welfare services. This paper investigates their roles and tasks in community welfare. The historical developments of the councils between the 1950s and 1960s reveal a policy that all residents in communities are subjects of social welfare services. Analyses of the guidelines for their service activities confirm the organization's roles and tasks in community welfare. Finally, my examination of the ideals of community welfare points to organizational problems that municipal councils of social welfare must address in the community welfare.

Keywords: Council of Social Welfare, Community Welfare,
Community Organization, Japan